

## 102. FTC v. Indiana Federation of Dentists

476 U.S. 447 (1986)

潘維大 節譯

### 判 決 要 旨

聯邦貿易委員會認定牙醫協會之禁止其會員將 X 光片連同保險給付申報表一併送交保險公司，構成不合理貿易限制。牙醫協會就此聲請審查。最高法院判認：(1)牙醫協會此一政策受合理法則分析之檢驗；(2)以平行協議形式，對消費者拒為其所需之特別服務之政策，屬一種不合理之限制；(3)該項限制不因於非競爭性服務品質考量之基礎上，或與州政府不容許保險人之非牙醫專業人員評估牙科 X 光片之政策相一致而得以認為正當合理。

(Federal Trade Commission found that dental association rule forbidding members to submit x-rays to dental insurers in connection with claims forms constituted an unreasonable restraint of trade, and association sought judicial review. The Supreme Court held that: (1) policy was tested under the rule of reason analysis; (2) the policy, a form of horizontal agreement to withhold a particular service desired by customers, was an unreasonable restraint; (3) restraint was not justified on basis of noncompetitive "quality of care" considerations or as consistent with supposed state policy against evaluation of dental x-rays by lay employees of insurers.)

### 關 鍵 詞

unfair method of competition (不公平競爭方法); Federal Trade

Commission Act( 聯邦貿易委員會法案 ); cost-containment measures( 內含費用措施 ); alternative benefits ( 替代利益 ); Indiana Dental Association ( 印第安娜州牙醫協會 ); evidentiary hearing ( 證據聽證 ); work rule ( 作業準則 ); reasonable mind ( 理性人 ); findings ( 事實認定 ); Federal Trade Commission ( 聯邦貿易委員會 ); claim forms ( 保險給付申報表 ); rule of reason ( 合理法則 )

( 本案判決由大法官 White 主筆撰寫 )

## 事 實

本案涉及印地安那州的牙醫，病人，及病人保險公司間之商業關係。本案的問題在於美國聯邦貿易委員會 (FTC) 認定牙醫間共謀 (conspiracy) 拒絕提供 X 光片給保險公司，供其於決定保險金時之參考，構成聯邦貿易委員會法案第五條的不公平競爭之決定，是否正確？

自一九七〇年代，承保牙齒健康險之保險公司，為回應其保單持有人的要求，試圖以限制醫療給付金於適合個別病人需要的「最少花費，但足夠醫療」等方式，以控制牙齒醫療的成本。為了實現成本控制的措施，實施所謂替代利益的計劃 (alternative benefits plans)，於診療前或診療後，保險公司需要評估牙醫師之診療行為。為了實現上述的評估，保險公司時常要求牙醫將其用以檢查病患的 X 光片與其他有

關診療的資訊，附隨於保險金申請書給予保險公司。一般而言，保險金申請書和所附帶的檢驗 X 光片，由理賠部門先行審核，若無問題即支付保險金，但若對於牙醫所做之診療是否必要產生疑問時，則要經由具牙醫師資格的顧問做進一步的審核。基於可得之資料，輔以適當的進一步診斷，牙醫顧問得建議保險公司支付或不支付所請求的保險金，或僅支付較少花費的診療費用。

對診斷和治療再行審核一事，一些牙醫將其視為對於其職業獨立性和經濟富足性的威脅。在一九七〇年代早期，印地安那州牙醫協會，一個包含有約 85% 在印地安那州的執業牙醫為成員的專業組織，發起一個積極性的活動阻礙保險公司所努力欲實現的替代利益計劃，即要求加入該協會的會員牙醫保證不會將診療的 X 光片，隨同保險金申請書一併交予保險公司。協會的努力被認為是成功了；大量的牙醫

簽署了聲明，而保險公司在印地安那州發現使牙醫同意交出診療的 X 光片非常困難，只有使用花費更多的方式去實行替代利益的計劃(例如：拜訪牙醫診所、或以口頭詢問進行審核)，或完全放棄努力。

在一九七〇年代中葉，因為害怕可能會有反托拉斯法的責任，協會對於反對給予保險公司 X 光片的熱情已經減退。在一九七九年，協會和一些它的組成份子，同意聯邦貿易委員會要求其停止先前阻止會員們給予保險公司 X 光片努力的命令。但並非所有的印地安那州的牙醫，對於是否將 X 光片交付保險公司，由個別醫生自行決定一事，感到滿意。在一九七六年，有一群不滿上述決定的牙醫組成了印地安那州牙醫聯合總會，此聯合總會乃為繼續前述協會的政策，抵抗保險公司要求交付 X 光片。此聯合總會稱自己為聯盟，蓋其確信此定位可以防免反托拉斯法的責任，並公佈了一個工作規則，禁止其會員於申請保險金給付時同時交付 X 光片給保險公司。儘管該聯合總會的組織很小，會員不到一百人，但其會員集中在三個印地安那州社區的周圍：Anderson, Lafayette, 和 Wayne。該總會成功地使在 Anderson 區域幾乎 100% 的牙醫加入，以及在 Lafayette 地區約有 67% 的牙醫加入。在其力量所及的區域內，該聯合總會成功的繼續先前協會拒絕給予保險公司

X 光片的政策。

在一九七八年，聯邦貿易委員會控訴該總會，並主張由於該總會對於防止其會員遵守保險公司要求 X 光片的努力，已構成聯邦貿易委員會法案第五條的不公平競爭。於行政法官主持聽證的長時間訴訟程序後，該委員會認為聯合總會的政策已違反法案第五條，並下令禁止該總會結合會員牙醫拒絕給予保險公司 X 光片。該委員會認為總會要求其會員不要交付 X 光片之行為，已構成共謀限制貿易之行為，依本法院判決先例對休曼法案第一條所做之解釋，該限制行為係不合理且不合法之行為。該委員會認定總會與印地安那州牙醫協會和總會會員共謀，對於拒絕保險人要求交付 X 光片一事加以合作，蓋若無禁止交付 X 光片之行為，牙醫間為爭病人，會使得有些牙醫傾向和病患之保險人合作，而交付病患 X 光片。惟在此一區域，總會會員的力量非常強大，總會的政策對於除去牙醫間的競爭和防止保險人取得 X 光片一事，具有實質的影響力。基於這些反競爭影響的事實，委員會的結論以為，即使是缺乏證據證明，將提供與不提供保險人 X 光片相較，總會的政策會導致保險人和病患付出較高的費用，該項限制會員給予保險公司 X 光片的行為也是不合理。委員會還進一步拒絕總會對於其拒絕交付 X 光片為合理的主張，

總會以為，交付 X 光片的規定，可能會使保險人對於認定何者為適當水準的醫療照顧時，做出錯誤的決定，而傷害到保險病患的健康。但委員會發現並沒有足夠的證據證明於評估保險金請求時參考 X 光片一事，會產生不足夠的牙醫醫療照顧。最後，委員會拒絕總會對於其行為應免於反托拉斯法嚴格審查的主張，蓋總會以為按印第安娜州法律與政策，是反對使用 X 光片以決定保險金的給付。委員會認為並無此政策存在，況且即便有此政策，也不能合理化牙醫私人間和未接受政府指導的共謀限制貿易行為。

美國第七巡迴法院撤銷委員會命令 - 。其接受總會的主張，以為該總會關於反對給予 X 光片一事，只是倫理上和道德上的政策，該設計係用以增進牙齒病患福祉。多數意見法官以為，委員會對於總會違反反托拉斯法之認定錯誤。依多數法官的意見，並無足夠的證據證明，若無上述的限制，牙醫們可能會因為競爭上的理由，為爭取病患而提供 X 光片給保險人，即使接受此等認定，亦無證據證明，該總會之行為阻礙了競爭。再者，法院認為委員會所認定的事實並不充分，因該委員會認為總會之行為對市場產生限制貿易，而委員會並未對市場有明確定義，以及未能闡明總會有力量在市場上限制貿易。最後，多數意見亦認為，委員會並未

認定對牙醫間的限制競爭，會導致病患和保險人承擔更高的成本。上訴法院法官第三位成員同意這個判決，但僅認為並無足夠的證據證明提供 X 光片一事，會成為牙醫間提供醫療服務競爭的一個要素。

## 判 決

第三審法院廢棄第二審法院之判決。

## 理 由

聯邦貿易委員會對於總會不公平競爭的事實認定唯一的基礎在於，該總會對於拒絕給予保險人 X 光片的共同決定不合理，且共謀限制貿易違反休曼法案第一條。據此，本案之法律問題乃委員會的事實認定如有證據支持，是否違反休曼法案第一條。

## I

所認定之事實中，最重要的乃是總會的會員之間，共謀拒絕給予牙醫保險人用以評估對保險金請求的 X 光片，以及拒絕就保險公司要求牙醫合作給予 X 光片一事，此共謀已產生限制牙醫間競爭的效果。在這些事實認定中，第一點並沒有引起多大的爭議，蓋大量的證據顯示，總會設立的主要理由之一 -

如果不是最主要的理由話 - 就是散發和執行反對將診療的 X 光片，隨同保險金申請書一併交予保險公司的工作規則。

關於第二點所認定的事實，即競爭已被限制一事，第七巡迴法院以為：基於兩個理由該事實認定並沒有證據支持：1、法院聲稱證據不能證實；牙醫與病患之保險公司合作給予保險公司 X 光片一事，是牙醫醫療行為的部分，蓋其無法證明如果總會沒有管制，牙醫間即會有相互競爭的效果。2、法院發現假使由牙醫選擇是否和保險公司合作或不合作其所請求一事，總會的政策也不會損害競爭，因為會員仍可繼續允許保險公司在審查給付保險金時以其他方式評價他們的診斷，例如：印地安那州牙醫聯合總會的會員允許保險人去拜訪它們的辦公室，詳閱和檢查病患的 X 光片和其他診斷和臨床的援助用以呈現牙醫醫療行為適當的方式。

但上訴法院認為委員會所認定之事實，並無任何根據。委員會的事實認定：「如無總會集體的限製行為，個別牙醫會傾向接受市場競爭，而能驅使他們接受病患的保險人的要求。」此認定不但根據一般常識和經濟學理論而有理由加以信賴，且根據印第安那州牙醫間通訊雜誌及其他紀錄中顯示，印地安那州牙醫了解若無此一限制行為，將使得其牙醫同事傾向接受保險人請

求，給予 X 光片。此外，證據顯示印地安那州以外各州，牙醫並未集體拒絕給予 X 光片，保險公司在取得牙醫同意給予 X 光片一事並無困難。一個合理的人藉由以上證據，應會做以下結論：即病患間，由於競爭的結果會很明顯的被鼓勵去和病患保險人有合作關係的牙醫處看病，也因此會使得印地安那州的牙醫會同意病患保險人的請求給予 X 光片。

委員會之認定，在紀錄上有足夠的證據證明牙醫聯合總會，其行為已經降低了自由競爭。委員會發現總會會員所在區域內的重要保險公司，無法獲得其合作而將診療的 X 光片，隨同保險金申請書一併交予保險公司，為了保險金認定的目的，保險公司被迫求助於其他花費較高的審查方式。上訴審法院的意見和總會答辯狀中，都無法指出任何證據證明，就保險人無法獲得它們所要求 X 光片一事，委員會認定總會的政策具有實質的影響力是不正確的。上訴審法院認為：由於聯合總會的會員藉由提供較貴的審查繼續和保險人合作，所以委員會之證據不具全然可信度；但上訴審的結論實不具說服力。本案的事實僅是牙醫的顧客(包含病患和保險人)，追求一個特別的服務，即和保險人配合將診療的 X 光片，隨同保險金申請書交予保險人而已。但總會的聯合行為拒絕交付顧客所要求的保險

金申請書，而迫使其選擇花費較高的方式取得資訊，或乾脆放棄。因此，至少在牙醫間對於是否配合保險人的請求的競爭上是被限制的。

## II

問題在於這些認定之事實，於法是否已充分的認定總會行為已違反休曼法案第一條？亦即總會集體拒絕保險人 X 光片請求，是否構成無正當理由的限制貿易？在判決先例中，一個限制行為若被認為沒有正當理由，不是因為它符合本質上當然無正當理由的分類中，而被認為當然不合理(per se unreasonable)，就是因為符合了所謂的合理法則(Rule of Reason)的分析而被認為不合理。按此法則之標準，是以該限制行為是否僅為規範，而可能促進競爭，抑或是壓抑或是摧毀競爭，判斷該限制行為是否合理。

關於總會限制其會員和保險人交易的政策，可被認為是集體杯葛行為：這政策構成集體拒絕投保保險之病患所要求之特別交易條件。儘管本院以前認為集體杯葛行為係當然違法，但我們拒絕以總會的政策係屬杯葛之類型為由，而認定其當然違法。如同我們最近在 Northwest Wholesale Stationers, Inc. v. Pacific Stationery and Printing Co. 一案中之觀察，限制行為不應毫無分別地被擴張分類為集體杯葛行

為，僅有於杯葛團體之市場力量，足以使供應商和消費者不與其競爭者交易時，該杯葛行為才會被認為當然違法；而本案之事實顯未達此程度。再者，我們對於職業團體採用之規則，認定其當然不合理一事，頗為猶豫；參見 National Society of Professional Engineers v. United States，且一般而言，將「當然違法」分析，延伸適用於某些職業團體有經濟影響之商業關係上時，並不會有立即而明顯之效果，此處可參照 Broadcast Music, Inc. v. CBS。因此，如同 FTC 之認定，我們以為就本案中之限制行為，應適用合理法則之分析，而非適用當然違法之分析。

適用合理法則於本案事實並無多大困難。總會的政策是使其會員牙醫共同簽署團體協議，用以拒絕提供其顧客所想要的特別服務，即將診療的 X 光片，隨同保險給付申報表一併交予保險公司。由於其並非固定價格(price fixing)，故不須仔細進行企業分析，以證明該協議具有反競爭之本質。拒絕在提供顧客配套服務上競爭，即等於以協議方式拒絕在價格上進行競爭，蓋其對於保證以符合邊際成本之價格，提供顧客所需之產品與服務，以增加社會福祉之市場能力，產生損害。缺乏一些如建立市場運作效率，或提供產品及服務等得以增進競爭之優點，該協議妨礙了市場的正常交易，限制了顧客的選擇，因此，禁

不起合理法則之分析。該協議使欲取得所需資訊以評估牙醫診斷情形之牙醫顧客 - 亦即是牙醫之病人與其保險人 - 增加成本，並無可信之理由得以增進競爭之效果。

儘管缺乏增進競爭的優點，總會對於拒絕給予 X 光片一事，提出三點主要的主張用以強調其行為不應被視為是不合理貿易限制的立場。首先，如同上訴審法院之認定，總會認為；關於總會在市場上有限制貿易之行為，和其會員在該市場中之力量，委員會並未對該市場之定義有特別之認定，不管該等行為，如係個人間相互結合，在特別定義的市場上擁有影響力所為者，可能會被認為是不被允許的反競爭行為，而遽以判定總會限制貿易之行為不合理，於法而言，顯有錯誤。此項主張，顯與本院於 *NCAA v. Board of Regents* 一案中之認定不同，該案認為，「於法而言，缺乏對市場力量之證明，並不能使價格和產量之限制行為合理化。」即使缺乏詳細的市場分析，該限制行為仍需要一些競爭上的理由。再者，即使總會之限制行為，並不足以適用該原則，委員會未做詳細市場分析一事，對其違反合理法則之認定，並不產生決定性的影響。委員會認定在印第安那州的兩個區域(即 Anderson 和 Lafayette)，絕大多數執業牙醫皆為總會牙醫會員，且由於總會的努力，使得在上述區域的保

險人，經年無法得到牙醫師對於其所要求的 X 光片的合作。由於探究市場定義與市場力量之目的，僅係在決定某一特定措施，是否真正的對競爭產生不良的影響，而如「減少產量」之措施，因其已有實質損害之效果，則不必再探究市場力量，蓋其已可替代損害效果之證明。由於提供牙醫服務之市場極具地方性，就總會會員佔絕大多數之區域，即便缺乏市場分析，對於總會行為已產生反競爭效果之認定，於法而言，已有充分理由足以支持。

第二，總會依照第二審法院的意見，主張說；由於委員會未能認定總會的政策會導致牙醫的服務比病患和其保險人可得到 X 光片以評估牙醫診療服務還要昂貴，委員會對於總會拒絕給付 X 光片構成不合理限制貿易之認定，顯有錯誤。這個主張，同樣的也不具說服力。保險人希望牙醫將診療的 X 光片，隨同保險金申請書一併交予保險人，其目的係可以選擇花費較少但足夠的診療以減低費用，有跡象顯示，該目的經由診療方式的選擇，確已達成，但牙醫們卻以為診療方式之選擇，並非達成該目標的重要步驟，而藉由共同拒絕供給保險人所需要的資訊以妨礙保險人，構成不合理限制貿易的行為。協議不交付顧客們欲評估花費是否合理的資訊，即便未能證明不交付資訊比交

付資訊產生更高的費用，此行為已足夠干擾市場價格機制的功能，而應加以譴責。就算是該等資訊事實上對保險人及病人而言，未能產生選擇花費較少但足夠的診療的效果，或以另一種方式說，若評估該等資訊之成本，遠高於可節省之費用，而使該等資訊毫無價值，總會亦無任何正當理由，替代其顧客決定不需該等資訊。蓋若該等資訊確無價值，市場機制即會促使保險人放棄對 X 光片的請求。總會並無權利排除市場功能，替顧客決定他們不需要其所要求的資訊。

第三，總會主張由於委員會以原因法則分析總會禁止會員將診療用的 X 光片，隨同保險金申請書一併交予保險公司一事，未考慮服務品質的因素，故其結論顯有錯誤。這項主張，反映出上訴審法院對總會政策的認定，上訴審法院認為總會的 policy，就服務品質而言，是一個合法、符合道德與倫理的診療政策，蓋其要求保險人於決定何者為適當的牙齒治療前，必須詳細的審閱所有診療和臨床紀錄。總會主張的要旨為，單就 X 光片本身，並不足以顯示出牙齒診療所遇到的問題，也不足以判斷何者為適當的牙齒治療。因此，如果保險人被允許以診療用的 X 光片，決定何者為恰當的治療而為給付，而不去審查牙醫整個診療行為後再做決定，那麼會有一個風險，即保險人將會錯誤

的拒絕有利於病患的醫療給付，從而剝奪病患所能享有的足夠醫療服務。

總會的主張有法律上，和事實上兩個瑕疵。其主張的前提是，病人和其保險人在是否給予 X 光片，對其選擇牙醫服務的費用上有著很大的影響，蓋其會導致經由選擇不足夠的醫療行為以減少費用。近來在 Society of Professional Engineers 案中，對於拒絕揭露顧客資訊的辯解，被認為係違法而不能接受。此主張之要點，係認為在一個未限制的市場中，若消費者可得到他們相信和他們選擇有關的資訊，將使他們去做一個不聰明，或更甚者，一個危險的選擇。此主張不啻等於對休曼法案基本政策，給予正面的重擊。再者，並無特殊的理由得以相信可取得資訊的牙醫市場中，比無法取得資訊的市場，對顧客會造成更大的傷害。雖然保險人本身並非接受醫療服務的對象，但於其決定應給付何種程度醫療照顧時，他們並不缺乏考量病患福利和減少醫療費用的動機。保險人必須彼此競爭以得到病患的支持，或者是，在大部分的時候，由公會和企業代表病患與保險人簽定團體保險契約，保險人不僅是要提供一個合理的費用滿足它們潛在的顧客，還要提供符合病患牙醫診療的需要。並沒有足夠的理由相信牙齒保險公司會以損失品質為代價以節省費用，更甚於



顧客想從市場上得到機械性的服務。因此，如果無競爭顧慮的服務品質辯解，無法對市場中拒絕給予顧客資訊之行為合理化，則此項辯解在此地亦不具理由。

設若，委員會如總會所猜想般，從未考慮不給予 X 光片之行為，係因醫療品質的緣故；但委員會亦主張總會並未提供足夠的證據去說明上述的理由。委員會足以證明，根據相互矛盾的證據，即使在某些情形之下，以病患診療之品質，作為限制行為之辯解，亦無足夠的證據證明，以謹慎的使用 X 光

片估算保險金的請求，會破壞牙齒診療的水準。

### III

委員會關於總會拒絕 X 光片所生之影響的事實認定，有充分的證據支持，而所認定之事實已足以構成違反修曼法案第一條，和聯邦貿易委員會法案第五條。且沒有對於委員會所下達的停止命令，是否足以改變違法事實一事有不同的意見，因此委員會的命令應加以維持。因此，上訴法院判決應予廢棄。